

**Wallnöfer E. jun. (2003)**, *Erste Stellungnahme zur WRRL, ihren Grundprinzipien und ihren Implikationen*, Innsbruck am 27.03.2003 (nicht veröffentlicht)

---

Verfasser:



Institut für Umwelttechnik  
Baufakultät, Universität Innsbruck

Anhang zu:

---

**Grundsatzstudie - Wegweiser zur Sicherung des Bestandes und des zukünftigen Ausbaupotentials der alpinen Wasserkraft im Rahmen der nationalen Umsetzung der WRRL**

Verfasser:

Univ.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. techn. **Wolfgang Rauch**  
Dipl.-Ing. **Stefan Achleitner**  
Dipl.-Biol. **Carolina Engelhard**

---

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>A</b>	<b>ALLGEMEINES .....</b>	<b>1</b>
<b>B</b>	<b>DARSTELLUNG DER PRINZIPIEN DER WRRL .....</b>	<b>1</b>
	B.1 Ziele für Wasser als Handelsware und im rechtlichen Rahmen .....	1
	B.2 Umweltziele .....	1
	B.2.(a) Integrierte europäische Wasserpolitik .....	2
	B.2.(b) Nachhaltigkeit .....	2
	B.2.(c) Verschlechterungsverbot (Art 4 I): .....	2
	B.2.(d) Internationale Bewirtschaftung und Koordination (vgl. z.B. Art 12, 13,...) .....	2
	B.2.(e) Kostendeckungsprinzip (Art 9) .....	3
	B.2.(f) Verursacherprinzip (Art 9 I) .....	3
	B.2.(g) Wissenschaftliche Fundierung .....	3
	B.2.(h) Rahmenvorgaben (vgl. z.B. Art 11 und 13) .....	4
	B.2.(i) Sicherstellung eines der bisherigen Rechtslage gleichwertigen Rechtsschutzes (Art 4 IX) .....	4
	B.2.(j) Erreichung eines „guten Zustandes“ der Gewässer (Anh V Ziff 1.2.) .....	4
	B.2.(k) Gutes ökologisches Potenzial und guter chemischer Zustand für künstliche Oberflächengewässer (vgl Art 4 III und Anh II) .....	5
	B.2.(l) Ausnahmen (Art 4 IV – VIII) .....	5
	B.2.(m) Technische Anpassung (Art 20) .....	6
	B.2.(n) Festlegung von Emissions- und Immissionsgrenzwerten (Art 16, Anh V, VIII, X) .....	6
	B.2.(o) Beteiligung der Öffentlichkeit (Art 14) .....	6
	B.3 Wertung .....	7
	B.4 Zusammenfassung und erster Blick auf die angedachte WRG-Novelle 2003 .....	7

## A Allgemeines

Die WasserrahmenRL (RL 2000/60/EG; WRRL) ist eine Planungsrichtlinie, die eine Festlegung von Qualitätszielen vorsieht, die mittels flusseinzugsgebietsbezogener Bewirtschaftungspläne zu erreichen sind.

Rechtlich ist dabei, abgesehen von dem inhaltlichen Vorgaben, ein relativ strenger zeitlicher Rahmen vorgegeben, der entsprechend eingehalten werden muß:

- 2003: Flusseinzugsgebietsbezogene Bewirtschaftung und verbindliche Umweltziele für Gewässer
- 2004: Darstellung der wasserwirtschaftlichen IST-Situation (inkl. Ökonomie)
- 2009: Rechtsverbindliche(s) Maßnahmen(programm(e))

Nunmehr obliegt es primär einem innerstaatlichen Entscheidungsprozeß, in welcher Form die WRRL in das nationale Recht umgesetzt wird. Interessant ist diese Frage vor allem unter dem Gesichtspunkt, dass eine Angleichung der Umsetzung und der anzuwendenden Kriterien erst zu einem späteren Zeitpunkt auf europarechtlicher Ebene erfolgen soll, sodass den Mitgliedstaaten in der ersten Konkretisierungsphase relativ viel Spielraum auch im interpretativen Bereich zur Verfügung steht, der sinnvoll oder auch beengend ausgenutzt werden kann.

Interessant ist zur Einstimmung und zum grundlegenden Verständnis aber jedenfalls die Darstellung der Grundprinzipien der WRRL und ihrer jeweiligen Wertung innerhalb dieser Rechtsquelle. Von einer solchen Darstellung ausgehend können viele Umsetzungsschritte gezielter verwirklicht und so manche fehlgeleitete Umsetzungstendenz vermieden werden.

## B Darstellung der Prinzipien der WRRL

### B.1 Ziele für Wasser als Handelsware und im rechtlichen Rahmen

Die WRRL stellt bereits ganz zu Beginn klar, dass Wasser nicht als übliche Handelsware zu betrachten ist und eine „Leistung der Daseinsvorsorge“ darstellt. Damit wird klargestellt, dass im Bereich der Wasserwirtschaft und Ressourcenbewirtschaftung das Wettbewerbsprinzip stark in den Hinter- und der europäische Politikbereich der Umwelt und ihres Schutzes ebenso stark in den Vordergrund gerückt wird.

Nichtsdestotrotz wird auch in der Wasserwirtschaft ein transparenter, effizienter und kohärenter Rahmen gefordert. Gerade dieser Rahmen soll sich im Zuge der Umsetzung der WRRL aber erst entwickeln und kann daher von den Mitgliedsstaaten durch ihre Umsetzungsmodalitäten noch stark beeinflusst werden. An der grundlegenden Zielsetzung v.a. für den Bereich Umwelt- und Gewässerschutz kann aber insbesondere auch durch die beabsichtigte Integration der Wasserpolitik in andere Politikbereiche kein Zweifel bestehen.

### B.2 Umweltziele

Ganz besonders im Vordergrund steht bei der WRRL die Verwirklichung der Umweltziele insbesondere aus dem Anh V.

Dazu müssen jedenfalls die von der Richtlinie aufgestellten und implizierten Grundsätze beachtet werden:

#### **B.2.(a) Integrierte europäische Wasserpolitik**

Für die Kommission stellt der Umwelt- und besonders die Wasserverschmutzung einen Anlass zur Besorgnis dar, sodass die Wasserwirtschaft im Sinne der Vorsorge (Vorsorgeprinzip) in den nächsten Jahren als prioritäres Ziel angesehen wird.

Angesetzt werden soll dabei in Form eines kombinierten Ansatzes im Zuge von Emissionskontrollen gepaart mit der Kontrolle der Ziel- und Qualitätserreichung. Somit soll nicht nur einseitig auf der Outputseite angesetzt werden, sondern im Sinne der Ganzheitlichkeit der Wirkungskette durch die Ausarbeitung eines in sich stimmigen Gesamtkonzeptes in Leitbildformen (Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne) für den Gewässerschutz auf den gesamten Kreislauf geachtet und konsequenterweise eine optimale Annäherung an die gewünschten Zustände („guter Zustand aller Gemeinschaftsgewässer“) erreicht werden.

#### **B.2.(b) Nachhaltigkeit**

Dies ist das Grundprinzip, das als Hintergrundzielsetzung in allen konkreten Umsetzungsschritten beachtet werden soll und muss.

Grundsätzlich wird im Rahmen dieses Zieles ein langfristiger Gewässerschutz verstanden, der eine gewisse Wasserquantität und –qualität unter Eliminierung bestimmter prioritärer Stoffe sowie der Erhaltung der Wasserressourcen für die Nachwelt bezweckt. Dabei sollen die Bedürfnisse der heute lebenden Menschen befriedigt werden, aber ohne die davon abhängigen Ökosysteme zu verändern und somit die zukünftige Nutzung einzuschränken (langfristige Wirkungsanalysen).

#### **B.2.(c) Verschlechterungsverbot (Art 4 I):**

Das Verschlechterungsverbot ist innerhalb der WRRL nicht sehr eindeutig ausformuliert, beinhaltet aber jedenfalls die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, den Gewässerzustand im Vergleich zum In-Kraft-Treten der WRRL nicht mehr sinken zu lassen.

Anzumerken ist zu diesem Prinzip, dass es sowohl durch diverse Ausnahmen als auch durch seine teilweise unbestimmte Formulierung eine gewisse Dynamik und Flexibilität ermöglicht, nichtsdestotrotz aber im Sinne einer Wertepriorität sehr weit oben anzusiedeln ist.

#### **B.2.(d) Internationale Bewirtschaftung und Koordination (vgl. z.B. Art 12, 13,...)**

Die europäische Wasserpolitik setzt nicht nur im Sinne der konzeptionell neuen Behandlung der Ressource Wasser an, sondern schafft über diverse bestehende völkerrechtliche Regime hinausgehend eine Verpflichtung zur Koordinierung der länderübergreifenden Gewässerbewirtschaftung.

Dabei können insbesondere über die Definierung von Flusseinzugsgebieten, die sich sehr oft über mehrere Länder erstrecken, mehrere Ziele angesprochen und erreicht werden.

Zum ersten kann natürlich die einheitliche Bewirtschaftung eines Gewässers, gleich ob im einen oder anderen Land, nicht unwesentlich zur Verbesserung der Gewässergüte beitragen und entspricht insbesondere dem ganzheitlichen Gedanken der WRRL.

Zum zweiten aber kann dadurch auch die Ober-/Unterlieger-Problematik nicht unwesentlich entschärft werden, insbesondere dadurch, dass auch gemeinsame behördliche Maßnahmen (vgl. Art 3) vorgesehen sind, um ein möglichst koordiniertes Vorgehen zu ermöglichen.

#### **B.2.(e) Kostendeckungsprinzip (Art 9)**

Das Kostendeckungsprinzip hängt sehr eng mit dem später angesprochenen Verursacherprinzip zusammen, ist aber als die höherwertige Anforderungsebene zu betrachten, da es sich hierbei um eine Frage der Kostenwahrheit im Sinne einer möglichst nachhaltigen und umfassenden Planung geht, die auf dieser Stufe nicht notwendigerweise bereits spezifisch verursacherbezogen sein muss. Jedenfalls aber besteht das Hauptziel dieses Punktes u.a. darin, externe Nutzen und Kosten auch entsprechend in der Kostenberechnungen zu internalisieren.

Die Wassergebührenpolitik soll nach den Vorstellungen der WRRL einen Anreiz zur effizienten Wassernutzung im Sinne der Nachhaltigkeit bieten. In Betracht zu ziehen bleiben hier auch soziale, ökologische und auch wirtschaftliche Aspekte (Analyse nach Anh III) der Auswirkungen der Kostendeckung sowie geographische und klimatische Gegebenheiten der betreffenden Regionen, sodass dieses Prinzip einer gewissen Dynamik und Offenheit unterliegen kann. Insgesamt soll unter diesem Gesichtspunkt die kosteneffizienteste Kombination von Bewirtschaftungsmaßnahmen zur Erreichung eines „guten Zustandes“ angestrebt werden, wobei die Ökonomie als flankierendes Instrument zur Erreichung einer angemessenen Wassergüte dienen soll.

#### **B.2.(f) Verursacherprinzip (Art 9 I)**

Aufbauend auf einer wirtschaftlichen Analyse der Wassernutzung sollen die Kosten entsprechend der Inanspruchnahme des Rohstoffes Wasser inklusive umwelt- und ressourcenbezogener Kosten auf die tatsächlichen Nutzer verteilt werden (Landwirtschaft, Industrie, Haushalte).

#### **B.2.(g) Wissenschaftliche Fundierung**

Die WRRL legt allergrößten Wert darauf, den ökologischen Zustand der europäischen Gewässer insbesondere nach biologischen, physikalischen und chemi-

schen, aber auch anderen im Einzelfall relevanten Gesichtspunkten möglichst genau zu untersuchen und zu untermauern (vgl. z.B. Art 10; Schaffung eines Datenpools).

**B.2.(h) Rahmenvorgaben (vgl. z.B. Art 11 und 13)**

Die meisten in der WRRL genannten Vorgaben wie auch Umsetzungsmethoden und –schritte haben nur Vorgabencharakter und lassen insbesondere im Bereich der einzelstaatlichen Umsetzung gewisse Spielräume. Bis zur Festsetzung der gesamteuropäischen Referenzwerte und –methoden könne die Mitgliedsstaaten also autonom entscheiden, welche Maßnahmen sie konkret setzen wollen und wie ihre Umsetzungsschritte schlussendlich ausgestaltet sind. Ob derartige Umsetzungsmaßnahmen ausreichen, kann schlussendlich eigentlich nur im Benchmark mit anderen Ländern erkannt werden, sodass dieser bereits in der aktuellen Phase von großer Bedeutung ist.

**B.2.(i) Sicherstellung eines der bisherigen Rechtslage gleichwertigen Rechtsschutzes (Art 4 IX)**

Durch die Umsetzung der WRRL muss zumindest das bisher europarechtlich vorgegebene Schutzniveau als Minimalanforderung wieder erreicht werden. Zu beachten ist dabei insbesondere die Weitergeltung bzw. Derogierung bestimmter sekundärrechtlicher Normen sowie die Art der Umsetzung in das innerstaatliche Recht.

**B.2.(j) Erreichung eines „guten Zustandes“ der Gewässer (Anh V Ziff 1.2.)**

Dabei wird auf die Kriterien des Anh 5 abgestellt, wobei darauf verwiesen werden muss, dass diese zum größten Teil nicht genau konkretisiert sind und somit einen gewissen Spielraum für Dynamik und Flexibilität bieten. Fraglich ist allerdings die Praktikabilität dieser Normen, sodass diese zukünftig überprüft und gegebenenfalls eine Konkretisierung auf europarechtlicher Ebene erfolgen könnte.

### **B.2.(k) Gutes ökologisches Potenzial und guter chemischer Zustand für künstliche Oberflächengewässer (vgl Art 4 III und Anh II)**

Hierunter fällt insbesondere der Problembereich der „heavily modified water bodies“ als Sonderfall der später besprochenen Ausnahmen und ihrer rechtlichen Implikationen. Möglich sind solche Ausnahmen für Wasserkörper, die „durch menschliche Tätigkeiten ... oder natürliche Gegebenheiten so beschaffen sind, dass das Erreichen eines guten Zustandes nicht machbar oder unverhältnismäßig teuer“.

Bislang gelten die Bestimmungen in diesem Zusammenhang durch die unpräzise Ausformulierung tatsächlich als „Tor für die Mitgliedstaaten“, um im großen Umfang den Umweltzielen entgegen zu können. Beschränkungen sind somit momentan nur auf der Seite zu sehen, dass die genannte Einstufung durch die Mitgliedstaaten eine Ausnahme darstellen sollte. Somit muss auf das „Regel-Ausnahmen-Verhältnis“ geachtet werden.

Erreicht werden müssen in diesem Zusammenhang eine „gutes ökologisches Potenzial“ bzw. ein „guter chemischer Zustand“, also Ziele, die weit unter einem „guten ökologischen Zustand“ liegen.

### **B.2.(l) Ausnahmen (Art 4 IV – VIII)**

Neben den bereits unter Punkt k) genannten Ausnahmebestimmungen gibt es noch weiter dauerhafte oder zeitlich begrenzte Ausnahmemöglichkeiten, die allerdings die Verwirklichung der Ziele der WRRL in anderen Wasserkörpern desselben Flusseinzugsgebietes nicht verhindern dürfen:

Fristverlängerung (unverhältnismäßige Kosten, natürliche Gegebenheiten; IV)  
Festlegung weniger strenger Umweltziele (V)  
Vorübergehende Verschlechterung des Zustandes von Wasserkörpern (VI)  
Allgemeine Ausnahmen auf Grund veränderter Umstände

Diese Ausnahmen sind regelmäßig an Voraussetzungen wie die Notwendigkeit unverhältnismäßig teurer Maßnahmen, Änderungen und Sondervoraussetzungen („Notstandsklausel“: Art 4 IV) innerhalb der natürlichen Gegebenheiten, übergeordnetes öffentliches Interesse und öffentlicher Nutzen oder Nicht-Erreichbarkeit durch andere Maßnahmen und Mittel gebunden. Beachtet werden muss in diesem Zusammenhang, dass auch nach Inanspruchnahme einer Ausnahmeregelung keine nachhaltige Verschlechterung der Gewässergüte eintreten darf, es sei denn es handelt sich um eine Verschlechterung von einem „sehr guten“ auf einen „guten Zustand“ des Gewässers durch eine nachhaltige Entwicklungstätigkeit des Menschen mit einem übergeordneten Interesse zu Art 4 I und ist überdies durch übermäßige technische Hürden oder unverhältnismäßig hohe Kosten zur Erhaltung des „sehr guten“ Zustandes bedingt (Art 4 VII).

Nichtsdestotrotz bleibt das Verschlechterungsverbot eindeutig über das Prinzip möglicher Ausnahmen zu stellen ist, da all die genannten Gründe von einer sehr strengen Begründungspflicht begleitet (Art 4 VI lit d) sind und nur den Ausnahmefall darstellen (Art 4 VIII).

Im Hinblick auf die Zielerreichungsmuster auf biologischer, physikalischer und chemischer Ebene sind aber die Ausnahmeregelungen auf einer Ebene zu sehen, da die Zusammenschau dieser Regelungen erst ein echtes Bild über die rechtlichen Erfordernisse und Zwänge ergeben wird.

Im Rahmen dieser Ausnahmebestimmungen besteht aber jedenfalls ein erhebliches Maß an flexiblem Regelungspotenzial und Argumentationsspielraum auch für die Wasser- und E-Wirtschaft.

#### **B.2.(m) Technische Anpassung (Art 20)**

Im Rahmen der WRRL sind die Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete ebenso im Sinne der Nachvollziehung dynamischer Prozesse an die technischen Gegebenheiten und Fortentwicklungen anzupassen wie die auszuarbeitenden Kriterien (z.B. über die Anpassung der Verfahren nach Anh V).

#### **B.2.(n) Festlegung von Emissions- und Immissionsgrenzwerten (Art 16, Anh V, VIII, X)**

Die WRRL enthält dazu auch in Anh V keine näheren Regelungen, wobei aber gemäß Art 16 I, VIII derartige Normen vorgeschlagen und erlassen werden können (z.B. zur Frage der „prioritären Stoffe“). Tatsächlich sind materielle Vorgaben aber erst in einem weiteren Schritt vorzunehmen. Zu beachten sind auch die bereits erlassenen RL und sonstigen Rechtsakte, die allerdings auf dieser Seite auch eher schwach ausgestaltet sind.

In die Überlegungen miteinzubeziehen, ist auch die Tatsache, dass die Europäische Kommission mit der Festlegung der „prioritären Stoffe“ betraut sein wird und dabei die Kostenwirksamkeit und Verhältnismäßigkeit, das angemessene Niveau und die Kombination von Produkt- und Verfahrenseinschränkungen zu beachten hat (gegebenenfalls wäre hier auch eine branchenweise Ordnung denkbar, z.B. nach technischen Gegebenheiten) – ein Zeichen dafür, dass dieser Punkt auf Grund der an sich ganzheitlichen Sichtweise der WRRL in seiner Wichtigkeit relativ niedrig einzuschätzen ist.

#### **B.2.(o) Beteiligung der Öffentlichkeit (Art 14)**

Hierbei wird eine möglichst frühe und umfassende Miteinbeziehung aller interessierten Stellen in die Maßnahmenerstellung erreicht werden, wobei großer Wert auf Informationsaustausch und möglichst breite Diskussionsprozesse gelegt wird. Einflussmöglichkeiten bestehen allerdings hps. über Stellungnahmerechte und sind nicht verbindlich, sodass die Bedeutung dieser Bestimmung nicht überschätzt werden soll.

### B.3 Wertung

1. *Ebene:*
  - Integrierte europäische Wasserpolitik
  - Nachhaltigkeit
  - Verschlechterungsverbot
  -
2. *Ebene:*
  - Internationale Koordination der Wasserpolitik
  - Kostendeckungsprinzip
3. *Ebene:*
  - Verursacherprinzip
  - Wissenschaftliche Fundierung
4. *Ebene:*
  - Rahmenvorgaben
  - Erreichung eines der bisherigen Rechtslage zumindest gleichwertigen Rechtsschutzes
  - Erreichung eines „guten Zustandes“ der Gewässer
  - Gutes ökologisches Potenzial und guter chemischer Zustand künstlich veränderter Oberflächengewässer
  - Ausnahmen
5. *Ebene:*
  - Technische Anpassung
  - Festlegung der Emissions- und Immissionsgrenzwerte
  - Beteiligung der Öffentlichkeit

### B.4 Zusammenfassung und erster Blick auf die angedachte WRG-Novelle 2003

Man sieht also, dass bei der Umsetzung der WRRL relativ viel Spielraum bleibt, dass aber die genannten Grundsätze jedenfalls ihrem Wesensgehalt nach zu übernehmen sind. Die WRRL lässt dabei relativ großen Spielraum hinsichtlich der Zielerreichung und teilweise auch hinsichtlich der konkreten Zielsetzung. Eine genauere Analyse der dynamischen Elemente und Ansatzpunkte für gewisse Sonderregelungen sei allerdings zu einem späteren Zeitpunkt nachgereicht. Angesprochen sei hier zuletzt die angestrebte WRG-Novelle 2003. Soweit man aus den zugänglichen geplanten Neu-Fassungen erkennen kann, hat man sich bei der Anpassung des WRG bislang sehr stark an die Originalfassung der WRRL gehalten und die Formulierungen wohl bewusst in derselben offenen Form gewählt wie innerhalb der RL. Somit erscheint zu diesem Zeitpunkt durch diese Novelle kein vorauseilender Umsetzungseifer miteingeflossen zu sein, sondern vielmehr auf Abwarten gesetzt worden zu sein, was aktuell durchaus als positiv zu bewerten ist. Auch konkrete Regelungen, Vorschriften und Grenzwerte wurden bislang nicht festgesetzt, sodass für die Umsetzung der WRRL auch für die Zukunft noch alle Optionen offen bleiben.